

ODGOVORNOST VLADE U EUROPSKOM KONTEKSTU: KAKO EUROPSKE (PARLAMENTARNE) INSTITUCIJE “RADE SVOJ POSAO”

*By nature people submit to authority, but only a few are capable
of cherishing moral principles. (Han Fei Tzu, 281 - 234 b.c.)*

Prof. dr. sc. Branko Smerdel*

UDK 342.518(4)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: svibanj 2010.

Politička odgovornost izvršne vlasti, usredotočena u pitanju provedbe ministarske odgovornosti pred parlamentom, nije samo zaoštren i aktualan problem djelovanja hrvatskog parlamentarnog sustava, nego ključno pitanje djelovanja parlamentarnih institucija u svim europskim parlamentarnim sustavima. Uklapanje u Europu zahtijeva dobro poznavanje naravi tih pitanja, kao i sredstava kojima se moderne europske demokracije nastoje s njima nositi. Početkom tisućljeća, u Hrvatskoj kao i u Europi, možemo govoriti o potpunoj dominaciji stranaka u parlamentarnom životu te o bitnim promjenama u shvaćanju ministarske odgovornosti, pri čemu je jasno kako je za ostvarivanje bilo kojeg oblika odgovornosti, osim jasnih ustavnih odredaba, iznimno važan utjecaj medija i uopće javnog mišljenja.

Nasuprot tumačenjima o objektivnoj političkoj odgovornosti za svaku pogrešku u ministarskom resoru, kao krajnja crta obrane od svemoći stranačkih aparata koji nadziru izvršnu vlast, težište je postavljeno na nastojanje suzbijanja političke korupcije u najvišim slojevima izvršne vlasti. Zahtjevi za jačanjem javnog morala u politici pokazuju slabe rezultate, tako da je pozornost posljednjih desetljeća preusmjerena od velikih modelskih zahtjeva prema prividno malim, ali sustavnim institucionalnim pomacima u odnosima izvršna vlast - parlament - sudstvo, uz neprocjenjivu važnost utjecaja javnosti. Normativni okvir stvara se sustavom etičkih kodeksa i pravilnika, a politička volja u krajnjoj liniji samo periodičnim izmjenjivanjem stranaka na vlasti. To bi trebao biti pravi okvir i rezultat beskonačno ponavljano zahtjeva da “institucije rade svoj posao”. Zbog toga se namjesto stalne rasprave o modelima ustrojstva vlasti valja okrenuti konkretnim pitanjima funkcioniranja parlamentarnog sustava.

Ključne riječi: politička odgovornost, ustrojstvo vlasti, parlament, vlada, Europska unija

* Dr. sc. Branko Smerdel, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trig maršala Tita 14, Zagreb

UVOD

Od prvih višestranačkih izbora i prihvaćanja Ustava u prosincu 1990. godine do danas dio hrvatske ustavnopravne i politološke teorije, uz stalnu potporu i uvijek nove poticaje hrvatskih političara, vodi raspravu o pitanjima ustrojstva vlasti u smislu odnosa Hrvatskog sabora s tijelima izvršne vlasti. U središtu te rasprave, koja se vodi doslovce sve do današnjeg dana i može se očekivati da će se nastaviti u nedogled, nalaze se pitanja takozvanog "čistog parlamentarnog sustava" kao idealnoga tipa za koji se zalažu mnogi autori, s različitim obrazloženjima, istodobno se sukobljavajući oko pitanja što bi to bio zaista čisti parlamentarni sustav i zašto bi sama modelska čistoća trebala biti razlogom i povodom novim promjenama hrvatskog Ustava. U cijeloj toj "teoretskoj" raspravi o čistim modelima i njihovim prednostima pred složenim sustavima gotovo je potpuno potisnuto pitanje što je smisao, svrha i sama bit modela parlamentarne vlade, kako su ga obrazlagali klasični teoretičari, i jesu li njihova objašnjenja važna za suvremeni parlamentarni sustav.¹

Kontinuirana rasprava o apstraktnim modelima ustrojstva vlasti² zamagljuje pogled na prava i bitna pitanja funkcioniranja parlamentarnog sustava i otežava

¹ U svojstvu sudionika Radne skupine predsjednika Republike koja je 2000. godine razradila stručne osnove pozitivnog modela ustrojstva vlasti nismo mogli izbjeći tu raspravu. Vidi Branko Smerdel, *Ustavne promjene i hrvatski parlamentarni sustav: argumenti u prilog pozitivnog ustavnog modela ustrojstva vlasti*, Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić, Informator, Zagreb, 2009., str. 37 - 73; Branko Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava: slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, Zbornik PFZ-a, 60, 2010., 1, str. 7 - 43, pretpisak u: REVUS, revija za europsko ustavnost, Ljubljana, 7, 11, str. 97 - 126. Od dovršetka najnovijeg navedenog rada, u studenome 2009., izneseno je više novih prijedloga da se predsjednik Republike bira u Saboru. Vidi Nenad Zakošek, *Predsjednika birati u Saboru*, Slobodna Dalmacija, 28. prosinca 2009.; Mirjana Kasapović, *Profil državnika: Stjepan Mesić*, Političke analize, I, 1, (2010.), str. 15 - 18. No, objavljena je i vrijedna istraživačka knjiga britanske politologinje Margit Tavits, koja pokazuje kako tim i takvim prijedlozima nedostaje dovoljna empirijska osnova za zaključke o prednostima neizravno izabраних državnih poglavara u parlamentarnim sustavima, vidi *Presidents with Prime Ministers*, Oxford, 2009., posebno zaključak, str. 233 - 239. Prijedloge nekih političara, pak, teško je objasniti drugom motivacijom nego očekivanjem da bi slabe političke stranke mogle utjecati na izbor predsjednika Republike putem političke trgovine u stvaranju vladajućih koalicija.

² Pod ustrojem vlasti u užem smislu uobičajeno je razmatrati modele odnosa zakonodavne i izvršne grane vlasti, za razliku od šireg pojma koji tradicionalno obuhvaća cijeli sustav organizacije državnih tijela, pa time i organizaciju sudbene vlasti, a u suvremenim

razmatranje sredstava kojima se tom problemu može konstruktivno pristupiti. Kako bismo upozorili na bitne probleme do kojih dolazi zbog takva skretanja pozornosti i zamagljivanja, potrebno se okrenuti: prvo, klasičnoj teoriji parlamentarizma; drugo, hrvatskim iskustvima: treće, suvremenim komparativnim europskim primjerima, kako bismo ustanovili stanje političke odgovornosti u suvremenim uvjetima sloma političke etike i preformuliranja svih klasičnih ustavnopravnih načela. Zanimljivo je podsjetiti kako je takva apstraktna “modelska” rasprava na neki način dio hrvatske tradicije jer je svojedobno vođena i o “čistom skupštinskom sistemu” tijekom desetljeća ideološke i ustavne dominacije koncepta jedinstva vlasti, s istovrsnim učinkom skretanja pozornosti s bitnih i zaoštrenih pitanja odgovornosti zbiljskih nositelja vlasti.

Odnos izvršne vlasti i Hrvatskog sabora nalazi se u središtu pozornosti u tekućem procesu usklađivanja stajališta vlasti i oporbe o ustavnim promjenama, u ključnom pitanju koja će institucija primarno predstavljati Republiku Hrvatsku kada sudjeluje u odlučivanju u institucijama Europske unije, kada se, s obzirom na članstvo, neće više raditi o čistom diplomatskom predstavljanju države. Lisabonski ugovor, uspostavljajući novo institucionalno uređenje Europske unije, dodjeljuje cijeli niz novih odgovornosti i ovlasti nacionalnim parlamentima unutar razdiobe ovlasti u Uniji.³ Ponovno poticanje rasprave o političkoj odgovornosti izvršne vlasti, uz osiguranje potrebne mjere njezine djelotvornosti, kao središnjeg i otvorenog problema suvremenog parlamentarizma, bitna je intencija ovog članka.⁴

uvjetima nužno i sve širi sustav nedržavnih tijela koja obavljaju javne ovlasti. Vidi Smiljko Sokol i Branko Smerdel, *Organizacija vlasti*, Narodne novine, 1988.; Branko Smerdel, *Novi sustav ustrojstva vlasti i njegovi izgledi*, Zbornik PFZ-a, 51, 1, str. 5 - 25, fn. 1.

³ Mislav Mataija, *Uloga nacionalnih parlamenata*, u: S. Rodin, T. Čapeta, I. Goldner Lang (ur.), *Reforma Europske unije: Lisabonski ugovor*, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 141 - 171. Prosudba snage nacionalnih parlamenata prema institucijama Europske unije ne može se odvojiti od njihove zbiljske snage u odnosu na vlastitu egzekutivu. Ako vrijedi zaključak klasika K. C. Whearea kako je parlamentarna supremacija uvijek bila samo mit, onda se zaista zaoštreno postavlja pitanje odnosa parlamenata i izvršne vlasti, pri čemu Hrvatska nije i ne može biti iznimka. Vidi *Legislatures*, Oxford, 1967., prijevod na hrvatski u: Arsen Bačić, *Hrvatska i izazovi konstitucionalizma*, Split, 2002.

⁴ Prvi rad o toj temi koju držimo središnjom u teoriji organizacije vlasti objavili smo 1975. godine. Vidi Branko Smerdel, *Pravne i političke značajke političke odgovornosti ministara u engleskom sistemu parlamentarne vlade*, Naša zakonitost, 7-8, (1975.), str. 20 - 25; *Politička odgovornost ministara u parlamentarnom i skupštinskom sistemu*, magistarski rad, PFZ, 1977.; *Odgovorna vlada*, Naša zakonitost (1986.), 6, str. 803 - 816; Branko Smerdel, *Ministarska*

Ukratko, kako je lijepo istaknuto u Uvodu Vladina Programa gospodarskog oporavka iz travnja 2010. godine: "Vlast na svim razinama, nacionalnoj, županijskoj, gradskoj mora se transformirati kako bi građanima mogla ponuditi svoje usluge pravodobno, efikasno i kvalitetno. Prihvaćanje visokih etičkih načela mora biti sastavni dio takve transformacije.

Transformacija državne vlasti zahtijeva punu koordinaciju tijela državne uprave i lokalne te regionalne (područne) samouprave koju treba uspostaviti u najskorijem mogućem roku. Državni dužnosnici snose punu političku odgovornost za provedbu mjera iz svoje nadležnosti".⁵

OTVORENA PITANJA HRVATSKOG PARLAMENTARIZMA

Bit sustava parlamentarne vlade, prema klasičnoj i, po našem mišljenju, još uvijek aktualnoj teoriji, čini politička odgovornost izvršne vlasti pred parlamentom. O tome za klasične autore nije bilo nikakve dvojbe. Tijekom pedeset godina ustavne primjene takozvane "skupštinske vlade" - prema definiciji najčišćeg od čistih sustava parlamentarne supremacije - pitanje je bilo namjerno potiskivano i zanemarivano. U razdoblju primjene takozvanog polupredsjedničkog sustava, koji je rezultirao potpunom koncentracijom i personalizacijom predsjedničke vlasti bilo je, riječima jednog od premijera iz tog razdoblja, "potpuno iluzorno raspravljati o tome što predsjednik Republike može ili ne može poduzeti", premda se rasprava ipak vodila u znanstvenoj javnosti i nezavisnim medijima - u ono vrijeme još uvijek novinama. Prihvaćanjem novog ustavnog modela 2000. godine, utemeljenog na koncepciji diobe vlasti, s intencijom jačanja uloge Hrvatskog sabora, smatralo se da su temeljna pitanja raščišćena utoliko što je načelo političke odgovornosti svih nositelja javnih dužnosti uspostavljeno kao temeljno načelo koje opravdava primjenu bilo koje inačice ustrojstva vlasti, pod uvjetom da to ustrojstvo omogućuje ostvarivanje političke odgovornosti zbiljskih nositelja vlasti, gdje god oni bili smješteni u okviru organizacijske sheme pojedinog sustava.

Pitanje političke odgovornosti ostaje, međutim, i dalje otvoreno. Dapače, ono je posebno zaoštreno u hrvatskoj politici i javnosti krajem desetljeća.

odgovornost i parlamentarizam: od klasične teorije do suvremenih hrvatskih prijedora o ustrojstvu vlasti, Informator, 5853, 10. travnja 2010., str. 1 - 3.

⁵ http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/novosti_i_najave/2010/travanj/predsjednica_vlade_predstavila_program_gospodarskog_oporavka.

Primjeri su mnogobrojni i ponekad zaista groteskni: ministar jedne političke opcije, pozvan da podnese ostavku zbog teških propusta u resoru, izjavljuje kako je njegov resor prevelik da bi mogao znati što se u njemu događa, bivši ministar druge političke opcije, upitan o ozbiljnim sumnjama na korupciju vlasti u vrijeme kada je ta opcija nosila vlast, odgovara da kako bi on mogao znati kad je u to vrijeme bio samo ministar unutarnjih poslova, treći ministar odbija svaku odgovornost u slučaju sudski utvrđene ozbiljne korupcije u državnom tijelu s obrazloženjem kako je on bio “samo predsjednik nadzornog odbora”, a svi zajedno složno tvrde kako ne priznaju “zapovjednu odgovornost” kao da je riječ o nekom izumu Haaškog tribunala za ratne zločine, a ne o središnjem pitanju održanja i razvoja demokratskog parlamentarnog političkog sustava.⁶

⁶ Odgovornost Vlade uređuju članak 114. i 115. Ustava RH, a razrađuje ju Poslovnik Hrvatskog sabora:

Članak 114., (1) Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru. (2) Predsjednik i članovi Vlade zajednički su odgovorni za odluke koje donosi Vlada, a osobno su odgovorni za svoje područje rada.

Članak 115., (1) Na prijedlog najmanje jedne petine zastupnika u Hrvatskom saboru može se pokrenuti pitanje povjerenja predsjedniku Vlade, pojedinomu njezinom članu ili Vladi u cjelini. (2) Glasovanje o povjerenju Vladi može zahtijevati i njezin predsjednik. (3) Ne može se raspravljati i glasovati o povjerenju prije nego protekne sedam dana od dana dostave prijedloga Hrvatskom saboru. (4) Rasprava i glasovanje o povjerenju mora se provesti najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave prijedloga Hrvatskom saboru. (5) Odluka o nepovjerenju je donijeta ako je za nju glasovala većina od ukupnog broja zastupnika u Hrvatskom saboru. (6) Ako Hrvatski sabor odbije prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, zastupnici koji su ga postavili ne mogu ponovno podnijeti isti prijedlog prije isteka roka od šest mjeseci. (7) Ako se izglasa nepovjerenje predsjedniku Vlade ili Vladi u cjelini, predsjednik Vlade i Vlada podnose ostavku. (8) Ako se u roku od 30 dana ne izglasa povjerenje novom mandataru i članovima koje predlaže za sastav Vlade, predsjednik Hrvatskoga sabora obavijestit će o tome Predsjednika Republike Hrvatske. Nakon primljene obavijesti predsjednika Hrvatskoga sabora Predsjednik Republike će odmah donijeti odluku o raspuštanju Hrvatskoga sabora i istovremeno raspisati izbore za Hrvatski sabor. (9) Ako se izglasa nepovjerenje pojedinom članu Vlade, predsjednik Vlade može umjesto njega predložiti drugoga člana Hrvatskom saboru da mu izglasa povjerenje ili predsjednik Vlade i Vlada mogu podnijeti ostavku.

(10) U svim slučajevima kada predsjednik Vlade ili Vlada podnesu ostavku postupit će se u skladu sa stavkom 7. ovoga članka. Vidi Branko Smerdel, *Novi sustav ustrojstva vlasti*, Informator, 2000., 4881; str. 1 - 3; *Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske. Nova ustavna rješenja i njihovi izgledi*, Zbornik PFZ-a, 51, 1, str. 5 - 21.

Sredinom ožujka ove godine dramatično je otvoreno pitanje što je oporbi dopušteno u parlamentarnoj raspravi tijekom aktualnog sata, gdje su granice dopuštenoga u oporbenoj raspravi s premijerkom te kada je predsjednik Sabora na sjednici dužan "zaštititi" premijerku od oporbenih bezobrazština i insinuacija. Granice dakako postoje, označene su temeljnim ustavnim odredbama i valja ih poštovati. Istini za volju valja kazati kako su mnogobrojni najistaknutiji komentatori javnih glasila reagirali upozorenjima na objektivnu ministarsku odgovornost i pravila parlamentarne procedure u kojoj je po bitnim postavkama parlamentarnog sustava uloga i dužnost oporbe da pritišće i (naravno verbalno i uz poštovanje ustavnih ograničenja u cilju zaštite osobnosti) napada ministre i posebno njihova čelnika, odnosno predsjednicu, na parlamentarnoj sjednici.⁷ Ukratko, oporba je vrlo efektno poentirala u parlamentu jer je pred TV kamerama potpuno izbacila iz takta premijerku, pozivajući se na objektivnu političku odgovornost za intervenciju policije protiv seljaka prosvjednika, na što su upozorili ugledni komentatori.⁸ Premijerka kao vodeća političarka pokazala je osobnu slabost, a to si nije smjela dopustiti niti se utjecati zaštititi predsjednika Sabora i to bi joj prije svega trebao zamjeriti njezin stranački klub, kada bi takvi odnosi postojali u hrvatskoj politici. U redovima oporbe nije bilo uvreda niti napada na premijerku kao ženu. Koliko nam je poznato, jedan je ugledni komentator te granice prešao, ne samo upotrebom teških prostaštava nego i napadajući premijerku ne kao političarku, već kao ženu.⁹

⁷ Vidi Inoslav Bešker, *Bilo bi bolje da smiri živce i onda pokuša nešto zaista popraviti*, Jutarnji list, 19. ožujka 2010.; Milan Ivkošić, *Predsjednica Vlade je uvrijeđena - ukinite aktualni sat*, Večernji list, 19. ožujka 2010.; Darko Pajić: *Zadarski supermen doktorirao političku neodgovornost*, Novi list, Pogled, 6, 27. ožujka 2010.

⁸ Dakako, bila je riječ o insinuaciji kada je zastupnica ustvrdila da je premijerka osobno "poslala policiju na ljude koji traže da ispuni svoja obećanja", no premijerka se nije smjela dati izazvati na aktualnom satu, to više što se policija zaista držala suzdržano. Naime, traktorska je blokada prometnica bila od početka nezakonita i mogla se zabraniti s obzirom na to da Zakon o javnom okupljanju i mirnom prosvjedu (Narodne novine 128/1999) zabranjuje okupljanja i prosvjede na magistralnim cestama i javnim prometnicama kojima se ometa promet.

⁹ Ovdje valja upozoriti na opravdanu intervenciju pravobraniteljice za ravnopravnost spolova na seksističke komentare nekih novinara koji pokazuju dubinu nerazumijevanja temeljnih načela parlamentarizma po kojima niti dužnost oporbe da napada vladu, a posebno njezina čelnika, ne smije prelaziti granice ustavnih zabrana diskriminacije i govora mržnje. Gordana Lukač-Koritnik, *Javno priopćenje povodom teksta Tomislava Klauskog na portalu Index: Oporba uvrijedila Kosor: je li ona snažni lider ili obična cvilidreta*, 17. ožujka

Polovicom travnja još se dramatičnije postavilo pitanje kako ustvari djeluju moderni europski parlamentarni sustavi, kada je predsjednik Republike Ivo Josipović na optužbu sa sjednice Predsjedništva HDZ-a kako je prekršio Ustav jer se propustio savjetovati s premijerkom prije službenog posjeta susjednoj Bosni i Hercegovini, posebno o sadržaju govora pred sarajevskim parlamentom s obzirom na to da je riječ o pitanjima vanjske politike¹⁰, odlučno odgovorio: "Neka premijerka pokrene Ustavom predviđeni postupak, a ako ne uspije ishoditi moj opoziv, neka podnese ostavku."¹¹ Budući da takva posljedica neuspjele inicijative nije izrijeком predviđena tekstom članka 104. Ustava i nerazumijevanja predsjednikova zahtjeva, valja kazati da bi takva posljedica bila potpuno u skladu s modelom europskog parlamentarizma, o čemu šire *infra*.¹²

Nije problem u tome što ministri ne priznaju odgovornost - to je očekivana psihološka reakcija na oporbene napade - nego što to, usprkos negodovanju javnosti, opetovano prolazi u parlamentarnoj raspravi, zahvaljujući disciplini većinske stranke i solidarnosti njezinih koalicijskih partnera. Zaista se postavlja pitanje: postoje li u Hrvatskom saboru prihvaćena "pravila igre" sukladna načelima i praksi parlamentarne vladavine, odnosno postoji li u Hrvatskom saboru konsenzus o "pravilima igre" u parlamentarnom nadmetanju vladajućih i oporbe?¹³ Nasuprot postavkama klasične teorije mogli bismo govoriti o novoj

2010., <http://www.prs.hr/>. "Cvilidreta" iz naslova vjerojatno je djelo urednika svjesnog uvrede jer autor u tekstu koristi mnogo uvredljiviji seksistički izraz koji ovdje ne mogu navesti niti u znanstvene svrhe.

¹⁰ Vidi <http://www.vecernji.hr/vijesti/hdz-predsjednik-josipovic-prekrasio-je-ustav-clanak-126794>. Ivanka Toma, 16. travnja 2010., posebno komentar prof. Z. Lauca.

¹¹ Intervju predsjednika Republike Ive Josipovića na portalu <http://www.seebiz.eu/hr/#> i Novoj TV, 17. travnja 2010.

¹² Nema nikakve sumnje da bi, sukladno načelima parlamentarizma, Vlada koja pred Saborom ne bi uspjela s inicijativom za opoziv predsjednika Republike, sukladno teoriji parlamentarizma, bila u situaciji da podnese ostavku, kako je to sugerirao predsjednik Republike u reakciji na optužbe da je povrijedio Ustav. No, nema sumnje ni u to da bi svaka hrvatska vlada pokušala izbjeći takve posljedice, a rezultat bi više ovisio o reakcijama unutar političke stranke nego u javnosti. Najčešće citirana klasična politološka raščlamba obilježja parlamentarizma je D. V. Verney, *Analysis of Political Systems*, u: H. Eckstein - D. Apter (eds.), *Comparative Politics*, New York, 1963.; u nas vidjeti Arsen Bačić, *Ustavno pravo: teorija i interpretacija*, Split, 1995., str. 277 - 285.

¹³ Vlada premijera Račana od 2000. do 2003. bila je više puta izložena raspravi i glasanju o povjerenju, uz odbijanje oporbenih zahtjeva ili interpelacija. Vidi Arsen Bačić, *Parlamentarno pravo: hrvatske i poredbene parlamentarne procedure*, Split, 2004., 345, str. 68

hrvatskoj ustavnoj konvenciji ministarske neodgovornosti.¹⁴ No, prije preranog zaključka, važno je upoznati se s komparativnom praksom europskih parlamentarnih država. Kako zbiljski djeluju institucije suvremenih parlamentarnih sustava i što je ostalo od odgovornosti izvršne vlasti kao najvažnije manifestacije primjene diobe vlasti u ustavnom sustavu parlamentarne vladavine?

KLASIČNA DOKTRINA PARLAMENTARIZMA

Klasični teoretičari ustavnog prava smatrali su načelo političke odgovornosti ministara pred parlamentom upravo onom značajkom koja je najvažnija za razlikovanje modela parlamentarne vlade od drugih oblika organizacije odnosa između najviših državnih organa, legislative i egzekutive.

U drugoj polovici 19. stoljeća u domovini parlamentarizma Engleskoj objavljene su tri važne knjige koje se i danas redovito citiraju pri razmatranju ove teme: Millova "Predstavnička vlada", Bagehotov "Engleski ustav" i Bryceove "Suvremene demokracije". Walter Bagehot 1867. godine nastojao je utvrditi "živu realnost vlasti" nasuprot "papirnatim deskripcijama" koje su prevladavale. Za njega nema dvojbe o tome gdje je središte vlasti u engleskom sustavu: nasuprot dogmi o suverenitetu Parlamenta, to je Kabinet, gdje se zaista vode rasprave i donose odluke na temelju kojih se upravlja zemljom. No, on je istodobno upozoravao na to kako su "kočnice" bitne jer "glas naroda može postati glasom vraga kada neobrazovanim masama manipuliraju politički demagozi i sive eminencije". James Bryce je pak 1885. godine, slijedeći taj pravac analize, naslovio jedno poglavlje svojega djela "Sumrak zakonodavnih tijela" i izložio razloge takvog opadanja njihove moći u sljedećoj glavi pod naslovom "Patologija predstavničkih tijela". No, dok ova dvojica, reklo bi se nostalgично, prihvaćaju te gorke činjenice, John Stuart Mill je još ranije, 1865. godine, bio vrlo određen: predstavnička tijela ne mogu imati drugu ulogu osim imenovanja i nadzora nad nositeljima zbiljske, to jest izvršne vlasti.¹⁵

- 69. Jednako i obje vlade premijera Sanadera 2003. - 2009., a u travnju 2010. i vlada premijerke Kosor - s jednakim rezultatima: čvrsta i disciplinirana većina odbila je zahtjev za odgovornošću, dok se reakcije zamorene javnosti ograničavaju na internetske forume. Vidi <http://metro-portal.hr/vijesti/hrvatska/kosor-ne-zna-sto-je-politicka-odgovornost/>.

¹⁴ Važna pitanja nadzora nad normativnom djelatnosti vrlo temeljito obrađuje Sanja Barić, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Organizator, Zagreb, 2009., posebno str. 84 - 120.

¹⁵ John Stuart Mill, *Representative Government*, London, 1865.; Walter Bagehot, *The English Constitution*, R.H.S. Crossman, London, 1964.; James Bruce, *Contemporary Democracies*,

Ustavni pravnici poslije njih dosljedno su inzistirali na ministarskoj odgovornosti kao bitnom obilježju parlamentarnog sustava. Tako je francuski klasik A. Esméin tvrdio da “parlamentarna vlada i nije ništa drugo nego ministarska odgovornost izvedena do njezinih krajnjih granica”.¹⁶ To je tumačenje doslovce prihvatio hrvatski klasični autor J. Stefanović: “Gdje nema ministarske odgovornosti, nema ni parlamentarne vlade. Tako je ta odgovornost bitna u sistemu parlamentarne vlade. Zato, kada se govori o parlamentarnoj vladi, misli se u prvom redu i naročito na tu odgovornost i zavisnost vlade i njenih članova od parlamenta... Moguća je samo ona vlada i mogući su samo oni ministri koje parlament podržava. Zato se i zove parlamentarna vlada.”¹⁷ Budući da je vlada odgovorna pred parlamentom, ona mora uživati povjerenje većine zastupnika i može vladati samo dok uživa povjerenje.

Prema klasičnom shvaćanju vlada je, kao i kod direktnog izglasavanja nepovjerenja, dužna podnijeti ostavku, odnosno raspuštanjem parlamenta iznijeti spor pred biračko tijelo i onda kad ostane u manjini prilikom glasanja o nekom značajnijem zakonskom projektu ili uopće nekom važnijem pitanju. Pravo je vlade da prijetnjom podnošenjem ostavke i raspuštanjem parlamenta suoči zastupnike s njihovom odgovornošću za eventualnu ustavnu krizu i na taj način izvrši pritisak na parlament. Vlada nije dužna prilagođavati svoje djelovanje volji zastupnika, već teži da kreira tu volju i na taj način “vodi” parlament oslanjajući se na stranačku stegu svojih zastupnika.¹⁸

Ove, danas skoro zaboravljene interpretacije upozoravaju na značenje koje se doktrini o političkoj odgovornosti izvršne vlasti pridavalo u jednom razdoblju razvoja parlamentarizma kad je u pojedinim razdobljima zaista vođena borba

London, 1885., srpski prijevod, Beograd, 1933., dio III., str. 3; Branko Smerdel, *Nekoliko poredbenih počela za raspravu o hrvatskom parlamentu*, Politička misao, 3-4, 1994.

¹⁶ *Elements de droit constitutionnel*, svezak I, Pariz, 1927., str. 169.

¹⁷ Vidi *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, II. dio, Zagreb, 1956., str. 23.

¹⁸ U klasičnoj teoriji bilo je inzistiranje na supremaciji parlamenta. Vidi René Carré de Malberg, *Contribution à la théorie général de l'Etat*, svezak II, Pariz, 1922., str. 71 i 74. “Zaključak koji proizlazi iz ove prve doktrine je da su domovi inicijalni i najviši autoritet jednako u zakonodavnoj kao i u izvršnoj vlasti. Od tih dviju vlasti oni jednu vrše sami, a drugu preko kabineta koji postupa u skladu s njima i ne ovisi ni o kome, osim o njima. U krajnjoj liniji proizlazi da oni ujedinjuju u sebi obje vlasti. Prema ovoj koncepciji, izvršna vlast ne čini više, po svom organskom položaju, drugu i bitno različitu vlast. Istina je da ona u sebi ostvaruje jedinstvo državne vlasti. U tome smislu parlamentarni režim pokazuje se kao onaj koji je napustio ideju podjele vlasti.”

oko supremacije parlamenta nad izvršnom vlasti. Moramo naglasiti kako je riječ o dalekoj prošlosti te da su u suvremenoj "administrativnoj" državi i ova doktrina i institucije namijenjene njezinoj realizaciji već odavno poprimile novo, izmijenjeno značenje.¹⁹

Doktrina ministarske odgovornosti nastala je postupnim razvitkom u Velikoj Britaniji, koju često nazivaju i domovinom parlamentarizma. Prema britanskom klasiku A. V. Diceyu konvencija o ministarskoj odgovornosti znači dvije različite stvari. U običnom govoru misli se na odgovornost ministara pred parlamentom u smislu da oni gube funkcije ako izgube povjerenje Donjeg doma, dok strogo pravno konvencija znači zakonsku odgovornost svakog ministra za svaki akt Krune u kojem je on imao udjela.²⁰

Raščlambe koje su uslijedile izdvajaju više elemenata konvencije o ministarskoj odgovornosti: (1) Individualna odgovornost ministra za osobne greške, to jest one koje se tiču ponašanja, kao i one u vođenju politike koje se mogu pripisati pojedincu. (2) Individualna odgovornost za rukovođenje upravnim resorom. Ministar je pred parlamentom utjelovljenje resora koji mu je parlament povjerio i on isključivo odgovara za resor, a time i za akt svakog službenika. Pitanje je li ministar za pojedine propuste u resoru znao nije važno, pa se on ne smije opravdavati ističući pojedinca koji je konkretno počinio grešku.²¹ (3) Kolektivna odgovornost vlade u cjelini, u smislu da u slučaju kad ostane u manjini prilikom glasanja o bilo kojem važnijem pitanju ili na drugi način doživi izraz nepovjerenja od strane većine u parlamentu, vlada mora razmotriti pitanje ostavke ili izlaska na izbore.²² (4) Kolektivna odgovornost znači i solidarnost ministara u smislu da za opću političku liniju vlade odgovaraju solidarno. Ministar koji se protivi politici prvog ministra i kabineta, i svoju

¹⁹ Vidi takav zaključak u: Kenneth C. Wheare, *Legislatures*, Oxford Univ. Press, 2nd ed., 1967., str. 155 - 7; i Smiljko Sokol, *Sustav parlamentarne vlade kao ustavni model i društvena zbilja*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 4, 1972.

²⁰ Vidi A. V. Dicey, *The Law of the Constitution*, 10th ed., London, 1960., str. 325. Prema O. Hood-Philipsu, *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed., London, 1967. str. 307, konvencija je "pravilo koje se odnosi na političku praksu, razvijeno od onih na koje se odnosi, suverena i državnika, ali koje se ne može primjenjivati pred sudovima u konkretnim sporovima". Vidi i Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, 5th ed., London, 1963., str. 8.

²¹ Pravilo se nije dovodilo u pitanje, premda je oduvijek bilo odstupanja, vidi Samuel E. Finer, *The Individual Responsibility of Ministers*, Public Administration, 1956.

²² Vidi E. C. S. Wade - G. G. Phillips, *Constitutional Law*, London, 1965., str. 62.

kritiku izrazi u javnosti, bit će u najmanju ruku premješten, ako ne i primoran na ostavku. Pri tome tajnost sjednica kabineta omogućuje da se, prema van, sačuva privid jednodušnosti.²³

DOKTRINA SKUPŠTINSKE VLADE I NEODGOVORNA VLAST

Po našem mišljenju, pitanja političke odgovornosti su u Hrvatskoj zamagljena i trajnim rezidualnim utjecajem ideologije skupštinske vladavine i "čistog modela" skupštinske vlade, koji se prema G. Sartoriju iskreće u svoju suprotnost - "ne-vladu".²⁴ O tome su se godinama vodile beskrajne učene rasprave, isprva o pitanju "kako ostvariti 'čisti' sustav skupštinske vlade?", premda je bilo jasno kako je riječ o posve ideološkom prikrivanju zbiljske dominacije partijskih tijela nad ustavnim institucijama, a poslije o pitanju kako bi se on mogao racionalizirati i učiniti djelotvornijim i prozirnijim. Teorija skupštinske vlade smatrala je ostvarivanje političke odgovornosti izvršne vlasti nužnim da bi se model realizirao u praksi. Istodobno, svima je bilo jasno da prava politička odgovornost ide samo neformalnim i vrlo netransparentnim partijskim linijama. Samo politički najjači teoretičari otvarali su pitanja stvarne mogućnosti da "čista skupštinska vlada funkcionira i bude djelotvorna".²⁵ U to vrijeme konstatirati kako skupštinski sustav ne djeluje značilo je i ozbiljan rizik izlaganja ideološkom progonu, pa i drugim vrstama progona.²⁶

²³ "Svi ministri, bez obzira na to jesu li članovi kabineta ili nisu, snose kolektivnu odgovornost čak i za one odluke kabineta ili njegova odbora u čijem donošenju nisu ni na koji način sudjelovali jer je tajnost i solidarnost vlade nužna da bi državni stroj mogao uspješno djelovati, pa se uzima da je ministar, primajući se funkcije, prešutno pristao na snošenje te vrste odgovornosti.", pisao je istaknuti laburistički političar Herbert Morrison. Vidi *Government and Parliament*, London, 1954., str. 81.

²⁴ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, 1994., str. 101; Branko Smerdel, *Parlamentarizam i parlament*, u: Ivan Prpić - Žarko Puhovski (ur.), *Leksikon temeljnih pojmova politike: abeceda demokracije*, Školska knjiga, Zagreb, 1990., str. 107 - 110, 145 - 149.

²⁵ Vidi Leon Geršković, *Problemi i perspektive skupštinskog sistema Jugoslavije*, Rad JAZU, Zagreb, 1967., str. 51.

²⁶ Istini za volju, neki su autori pokušali izbjeći ideološke zamke i težište staviti na pitanje djelotvornog upravljanja, što je uzrokovano i nejasnim odnosom odgovornosti prema skupštini, što onemogućuje djelotvornu koordinaciju i usmjeravanje, vidi Franc Bučar, *Da li nam je potrebna vlada*, Moderna organizacija, 1, 1971., str. 74 - 75.

Većina se pisaca zbog toga držala “modelskog pristupa” ne ulazeći u probleme efikasnosti i odgovornosti te uporno inzistirala na ispravljanju sistema u pravcu dosljednije primjene “čiste skupštinske vlade”. Posebno se ustrajavalo na uklanjanju svih sredstava kojima izvršno vijeće može utjecati na skupštinu, kao što su pravo na podnošenje kolektivne ostavke i postavljanje pitanja povjerenja, kao institucijama iz arsenala građanskog parlamentarizma.²⁷ Neki su se ustrajno žalili kako “čisti” skupštinski sistem nije u nas realiziran, već je riječ o “racionaliziranom skupštinskom sistemu”.²⁸

S postupnim popuštanjem ideološke strogosti tijekom osamdesetih godina razvijala se koncepcija “realističkog i elastičnog” shvaćanja skupštinske vlade kao jedinstva naizgled proturječnih zahtjeva da izvršni organi imaju dovoljno široke ovlasti da bi mogli učinkovito obavljati svoje funkcije, ali uz odgovornost prema skupštinama.²⁹

Velik dio teorije oslanjao se godinama na konstataciju kako je pitanje odgovornosti riješeno, ukazujući pritom na sustav normativnih rješenja. Ustav SFRJ iz 1974. godine doista je dao iznimno razvijen sistem institucija za ostvarivanje političke odgovornosti izvršnih organa pred delegatskim skupštinama. On je obuhvaćao cijeli arsenal sredstava iz parlamentarne prakse zapadnih parlamentarnih sustava, obogaćen dodacima i izumima delegatskog sustava: 1) sredstva informiranja delegata, kao što su izvještaji i delegatska pitanja, 2) sredstva ostvarivanja političke odgovornosti izvršnih organa, kao što su interpelacije i izglasavanje nepovjerenja, gdje obje grupe predstavljaju institucionalna rješenja karakteristična za parlamentarnu vladu, ali osim toga i 3) sredstva radnog kontakta skupštine i izvršnog vijeća, preko stalnih i *ad hoc* predstavnika u skupštinama i radnim tijelima te 4) sredstva ostvarivanja supremacije skupštine, kao što su obavezne smjernice i nadzor nad zakonitošću i ustavnošću

²⁷ Vidi Pavle Nikolić, *Skupštinski sistem*, Beograd, 1973.; *Nacrt Ustava i neki problemi društveno-političkog sistema*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 2-3, 1973.; *Osvrt na osnove i mehanizam novog skupštinskog sistema*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 3-4, 1973.

²⁸ Vidi *Sistem odgovornosti organa federacije*, Arhiv, 3-4, 1973.; *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, Beograd, 1968., str. 77.

²⁹ Vodeći ideolog ustavnih i državnih pitanja Edvard Kardelj pisao je: “Pri tome izvršna vijeća treba da raspolažu snažnom političkom inicijativom, ali u punoj odgovornosti ne samo prema delegatskoj skupštini u institucionalnom smislu te riječi nego i prema svim socijalističkim stvaralačkim snagama socijalističkog društva koje se u njoj i oko nje koncentrišu.” Ostale snage, naime, vodio je čuvar ideologije, Savez komunista. Vidi *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja*, Beograd, 1977., str. 163.

rada izvršnih tijela, odnosno po ondašnjem shvaćanju “organa vlasti”, koje su karakteristične upravo i isključivo za sistem razvijene skupštinske vlade.³⁰ Uzimajući u obzir nužnost poštovanja ideoloških ograničenja, stvorena je teorija “razvijene skupštinske vlade”.³¹

Ustavni mehanizam, dakako, u uvjetima jednostranačke diktature utvrđene ustavnim dokumentima, ne živi i ne djeluje te se uvijek ponovno potvrđuje kako skupština nije (još) realizirala svoju ustavno zacrtanu ulogu u političkom sistemu. Nakon mnogobrojnih institucionalnih promjena usmjerenih na jačanje pozicije skupština prema izvršnim organima, u kojima su iskušana najrazličitija rješenja u pogledu sastava i ovlaštenja izvršnih vijeća, zaključeno je: “Mora se postaviti pitanje da li se delegatski sistem može miriti sa faktičnim stanjem prema kojem se uloga skupštine kao najvišeg organa vlasti u biti reducira na verifikaciju izvršno-upravnih inicijativa i prijedloga, što je manje-više karakteristično za sve sisteme.”³²

Dok se tako vodi i uvijek ponovno obnavlja rasprava ima li “delegatski sistem” potencijal okvirom sustava ustrojstva vlasti uspostaviti odnose dominacije različite od onih kakvi vladaju “u svim sistemima”, svima je jasno da o realnim odnosima odgovornosti pred skupštinama ne može biti govora, a i sam skupštinski nadzor je slab i ograničava se na površno razmatranje izvješća i postavljanje tzv. delegatskih pitanja.³³ Riječju, usprkos ustavno razrađenoj regulativi, svaka primjena izostaje. Propisi ionako nisu mišljeni da bi se provodili.

Više od toga, pozivanje na pravila o odgovornosti smatra se nepoželjnim i za nju se snosi odgovornost pred partijom. U literaturi onog vremena naišli smo na jedan slučaj kada je republički ministar (sekretar za rudarstvo BiH, prezimenom Taušan), nakon teške nesreće u rudniku Kakanj 1965. godine podnio ostavku

³⁰ Branko Smerdel, *Politička odgovornost ministara u parlamentarnom i skupštinskom sistemu*, magistarski rad, Zagreb, 1976., str. 2; *Politička odgovornost izvršnih organa u jugoslavenskom sistemu skupštinske vlade*, Pitanja, 11-12, 1977., str. 46 - 63; *Odgovornost izvršne vlasti u sustavu skupštinske vlade*, Pitanja, 2-3, 1977.

³¹ Smiljko Sokol, *O pojmu i tipologiji skupštinske vlade*, Zbornik PFZ-a, 3, 1976.; isti u: V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije*, Zagreb, 1986., str. 397.

³² Vidi Ema Derossi-Bjelajac, *Ostvarivanje delegatskih odnosa u skupštinskom sistemu*, Naša zakonitost, 4, 1985., str. 347.

³³ Premda na to često potiču politički dokumenti kao što je *Rezolucija o ostvarivanju odgovornosti nosilaca javnih, samoupravnih i drugih društvenih funkcija*, koju je donijela savezna Skupština 16. studenoga 1971., Službeni list SFRJ 52/1971.

na svoju funkciju, osjećajući se osobno objektivno i moralno odgovornim za stanje u svojem resoru. Taj je dužnosnik pozvan na odgovornost pred partijom, uz obrazloženje da ne može sam odlučivati o odgovornosti, a posebno ne u skladu s načelima preživjele "građanske demokracije". Drugi pokušaj uvođenja novih običaja parlamentarnog postupanja bila je ostavka predsjednika Jože Smolea i time cijelog slovenskog Izvršnog vijeća 1966. godine, koja je također povučena pod partijskim pritiskom.³⁴ Potpuno je jasno da u sustavu gdje je jedna partija suverena ustavne institucije ne mogu djelovati i da tu modelska pročišćavanja sustava ne djeluju.³⁵ Ali potrebno je utvrditi kako institucije zbiljski djeluju u suvremenim uvjetima stranačke parlamentarne dominacije, usprkos višestranačkom sustavu, te može li se zaista opravdati konstatacija o potpunoj nemoći parlamenata u modernim uvjetima i "mitu o odgovornosti ministara".³⁶

EUROPSKI PARLAMENTARIZAM I EROZIJA POLITIČKE ODGOVORNOSTI

U drugoj polovini 20. stoljeća shvaćanje ministarske odgovornosti bitno se mijenja i sve više odstupa od zahtjeva klasične teorije. U parlamentarnoj praksi realizacija bilo kojeg od navedenih zahtjeva rijetko dolazi u obzir, a gotovo nikada u skladu sa strogim pravilima klasične teorije. S. E. Finner zaključuje da ostavka pojedinog ministra zavisi od triju ključnih čimbenika: njega samoga, prvog ministra te njegove stranke, pa će do ostavke i u najozbiljnijim slučajevima doći samo onda kad sva tri faktora zajedno djeluju u tome pravcu, to jest ako optuženi ministar i dalje griješi prkoseći zastupnicima, i to ponajprije onima iz vlastite stranke, prvi ministar smatra da ga ne može, ili ga ne želi zaštititi, a stra-

³⁴ Branko Smerdel, *Politička odgovornost ministara*, op. cit., str. 172.

³⁵ Slobodan Milošević potpuno je otvoreno formulirao načelo supremacije partije nad ustavnim sustavom: "Ako drugove ustavne suce štiti Ustav, ništa ih ne štiti od partijske odgovornosti.", *Godine raspleta*, Beograd, 1985.

³⁶ Gerd-Michael Hellstern, *Unwilling to Bark, not Able to Bite? Theories and Realities of Parliamentary Control in the FR of Germany*, F. X. Kaufman, G. Mayone, V. Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Bielefeld, 1985., str. 691 - 720; A. Sajo, *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, CEU, Budapest, 1999., str. 194; Branko Smerdel, *Ustavne institucije za ostvarivanje političke odgovornosti ministara pred parlamentom i njihov suvremeni politički značaj*, Zbornik PFZ-a, 2-3, 1977., str. 67 - 83.

načka većina u Donjem domu sklona je ostavci.³⁷ Philip Norton, razmatrajući što je dvadesetak godina kasnije ostalo od kontrolnih funkcija parlamenta, tvrdi da su institucije poput zastupničkih pitanja, parlamentarnog povjerenika za administraciju, izabranih odbora i plenumskih rasprava i dalje korisne, ali da bi bilo apsurdno na osnovi toga zaključivati kako parlament kontrolira vladu. Krivnju za to prije svega pripisuje prirodi unutarstranačkih odnosa u Donjem domu, koje obilježava stranačka disciplina, oportunistički i, iznad svega, uvjerenje da će teško napredovati do funkcije u vladi onaj zastupnik koji stvara neprilike svojim stranačkim vođama.³⁸ Vodeći laburist toga vremena Tony Benn upozorava pak na to da ako kontrole ima, onda je to na manje važnim područjima, dok ključna politička pitanja, poput parlamentarnog nadzora na planu vanjske politike, obrane i, osobito, djelovanja službi sigurnosti, potpuno izmiču utjecaju parlamentaraca.³⁹ Osim u najvažnijim pitanjima "velike" državne politike, situacija nije bitno drukčija ni u drugim važnim područjima, kao što pokazuju dva izvješća vladinih tijela podnesena 1976. godine, koja su važna za suvremene probleme u nas.

Izvješće Ureda za gospodarski razvoj o nadzoru upravljanja nacionaliziranim poduzećima upozorava: "Nije jasno kome su oni odgovorni, za koje funkcije, opseg djelovanja, i u kojim vremenskim periodima. Ministarska odgovornost za nacionalizirana poduzeća loše je definirana. Konfuzija koja iz toga proizlazi vodi u situaciju u kojoj od odbora zbiljski ne zahtijeva polaganje računa na sistematski i objektivan način ni parlament niti ministri, interesne skupine ili šira javnost. Osim toga, ministri se, općenito, ne smatraju odgovornima za svoje intervencije."⁴⁰

Izvješće istražnog Odbora za pitanja financiranja lokalne samouprave konstatira kako "postojeće uređenje ne omogućuje da se jasno sagleda gdje

³⁷ Vidi Samuel E. Finner, *The Individual Responsibility of Ministers*, Public Administration, 1956., str. 15.

³⁸ Vidi Philip Norton, *The Commons in Perspective*, Martin Robertson, Oxford, 1981., str. 139. Ovaj autor misli kako je ključ za promjenu takvih odnosa ne u institucionalnim promjenama, već u promjeni stavova i shvaćanja samih zastupnika, njihovu hrabrijem ponašanju i aktivnosti, za koje im ustavni okvir ostavlja dosta prostora, te optimistički zaključuje kako noviji razvoj daje znakove takvih promjena.

³⁹ Vidi *Parliament, People and Power, Agenda for a Free Society*, New Left Review, London, 1982., str. 51 - 55.

⁴⁰ Vidi *National Economic Development Office, A Study of United Kingdom Nationalized Industries*, London, HMSO, 1976., str. 38 - 9.

leži stvarna odgovornost za trošenje te postoji konfuzija oko odgovornosti kao glavna značajka sustava upravljanja, što je lokalnim organima omogućilo da za povećanje troškova okrivljuju centralnu vladu, a ovoj da odgovornost prebacuje na lokalne organe". Izvještaj završava dramatičnom konstatacijom kako je "nakon mnogih desetljeća neizvjesnosti ... došlo vrijeme da se odlučno pristupi krucijalnim pitanjima odgovornosti".⁴¹

Primjer britanskog razvoja ("države majke parlamentarizma"), čija se institucionalna rješenja i praksa u nas često smatraju primjernima, upućuje na univerzalnost problema odgovorne vlade u suvremenom svijetu. Toliko naglašavan ustavni princip odgovornosti svodi se u praksi na dužnost ministara da svoju politiku pred predstavničkim tijelima obrazlažu i brane, dok je izglasavanje nepovjerenja odnosno ostavka na temelju objektivne odgovornosti "već davno prestalo biti normalan dio političkog života", a konflikti se rješavaju unutar stranačkih vrhova.

Situacija, konstatira se u literaturi, nije bila bitno drukčija niti u drugim parlamentarnim režimima.⁴² Početkom tisućljeća, međutim, možemo govoriti o potpunoj dominaciji stranaka u parlamentarnom životu i bitnim promjenama u shvaćanju ministarske odgovornosti, pri čemu je jasno kako je za ostvarivanje bilo kojeg oblika odgovornosti, osim jasnih ustavnih odredaba, iznimno važan utjecaj medija i uopće javnog mišljenja.⁴³ Posebno su tome pridonijele parlamentarne istrage ilegalne prodaje oružja Iraku, poznate kao Scottov istražni odbor, a u najnovije vrijeme istraga u vezi s ulaskom Velike Britanije u rat protiv Iraka 2003. godine.⁴⁴ Ministarska odgovornost, premda još uvijek zauzima važno

⁴¹ Vidi *Report of the Committee of Enquiry on Local Government Finance (The Layfield Report)*, London, HMSO, 1976., str. 41.

⁴² Npr. D. Amson, *La demmission des ministres sous la IV et la V Republique*, *Revue du droit public* 6, 1975., 1693.; P. Maria Gaudement, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Pariz, 1966.; P. Lalumière - A. Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Pariz, 1966.; P. Dunleavy, G. W. Jones, J. Burnham, R. Elgie, P. Fysh, *Leaders, Politics and Institutional change: the Decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Commons, 1868 - 1990*, *British Journal of Political Science*, 23, 2009., str. 267 - 298.

⁴³ Jurgén Hartman, *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*, Politička kultura, Zagreb, 2006.; Michael Gallagher, Michael Lever, Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe*, 3rd ed., Mc Graw Hill, 2001.

⁴⁴ Diana Woodhouse, *Ministers and Parliament. Accountability in Theory and Practice*, Clarendon Press, Oxford, 1998.; Adam Tomkins, *The Constitution after Scott: Government Unwrapped*, Oxford, 1998.; Graham P. Thomas, *Prime Minister and Cabinet today*, Manchester University Press, 1998.

mjesto u udžbenicima, rijetko se primjenjuje u britanskom političkom životu, a krajnje rijetko kao posljedica parlamentarne rasprave.⁴⁵

SUVREMENA EUROPSKA DOKTRINA I PROBLEM POLITIČKE KORUPCIJE⁴⁶

Kriza povjerenja u institucije vlasti i političke elite danas zahvatila je razvijene demokracije koje, zahvaljujući njihovoj potvrđenoj sposobnosti očuvanja demokratskoga modela, nazivamo zrelim demokracijama. Tako Robert Cox piše: "Građanstvo gubi povjerenje u političare, ne samo na temelju dokaza o raširenoj bahatosti i korupciji vlasti, već i zbog uvjerenja kako političari ne razumiju, pa dakako ne mogu ni rješavati najveće probleme s kojima su suočene njihove političke zajednice kao što je nezaposlenost i propadanje javnih službi."⁴⁷ Giovanni Sartori, pak, zaključuje: "U brojnim zemljama razočaranje i nezadovoljstvo dosegнули su u novije doba vrhunac frustracije, srdžbe te, na koncu, potpunoga odbacivanja politike i prihvaćanja onoga što bismo mogli nazvati antipolitikom. Kako je došlo do toga? Više je objašnjenja toga odbacivanja. Jedno je opća odbojnost, što smo ranije spomenuli. Drugi je utjecaj televizije. Ali najbolje pojedino objašnjenje današnjega gnjeva leži, vjerujem, u političkoj korupciji. Politika nije nikada bila, a vjerojatno neće nikad ni biti potpuno čista, niti je politička korupcija u bilo kojemu pogledu novost. Ali pohlepa i korupcija su u novije vrijeme dosegnule ranije nepoznate razmjere. Politička je korupcija, zaista, dosegнула točku u kojoj ona korumpira politiku samu ... a kad kažem kako korumpira politiku, mislim na demokratsku politiku."⁴⁸

To pridonosi oportunizmu u redovima analitičara i, dakako, političara novih demokracija, od kojih neki sugeriraju zaključak kako je takav razvitak nužan, pa se valjda ne treba ni previše baviti pitanjima prevencije. Takva objašnjenja,

⁴⁵ Andy Mc Smith, *What happened to ministerial accountability?*, The Daily Telegraph, 9. svibnja 2002.

⁴⁶ Branko Smerdel, *Politička etika, ustavna vladavina i sukob interesa*, Vladavina prava, 3, 1999., 3-4; str. 57 - 85.

⁴⁷ Robert Cox, *Economic Globalization and the Limits to Liberal democracy*, u: Anthony Mc Grew, (Ed.), *The Transformation of Democracy*, The Open University, Cambridge, Mass., 1997., str. 66.

⁴⁸ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 2nd ed., Macmillan Press., London, 1997., str. 145 - 146.

međutim, ponekad i namjerno zanemaruju činjenicu da je u demokratskom svijetu danas borba protiv korupcije na svim razinama postala jednim od najvažnijih prioriteta državne, kao i međunarodne politike.⁴⁹

Čitanje literature i aktualnih izvješća o političkoj korupciji zaista nas frustrira i zabrinjava. Dojam je kako nema demokratske zemlje koja ne bilježi znakovit rast korupcije. U ožujku 1999. godine optužbe u svezi s korupcijom i nepotizmom rezultirale su ostavkom svih članova Europske komisije. Istodobno, razvijala se korupcionaška afera u Međunarodnom olimpijskom odboru, započeta optužbama zbog podmićivanja u siječnju iste godine. Mi zaista ne možemo ni pokušati opisati te slučajeve na ovom mjestu.⁵⁰ Pitanje je upućuje li broj afera koje dopiru do javnosti na veću raširenost korupcije ili pak na povećanu transparentnost politike i djelotvornost nadzornih mehanizama. Ali nema dvojbe da je problem ozbiljan i da se poduzimaju ozbiljni naponi za njegovo sprječavanje.

U Velikoj Britaniji niz je ministarskih afera, poglavito osobne naravi, tijekom konzervativne vladavine od 1979. do 1997. godine kulminirao velikim parlamentarnim skandalom 1995. godine, poznatim pod nazivom "Cash for questions", kada je "The Guardian" otkrio kako je skupina zastupnika izravno prodavala političke usluge lobistima.⁵¹ Nova laburistička vlada premijera Tonyja Blaira objavila je prilikom stupanja na dužnost 1997. godine da će dosljedno provoditi politiku "čistih ruku" - i odmah doživjela prvi korupcionaški skandal koji je završio ostavkom ministra Petera Mandelсона već početkom 1999. godine.⁵²

U Velikoj Britaniji obveza je izvješćivanja i zabilježbe situacija sukoba interesa za zastupnike uvedena zakonom još 1974. godine, a za ministre ni-

⁴⁹ Vidi Josip Kregar, *Protiv korupcije* te Branko Smerdel, *Sukob interesa i mjere sprečavanja u zrelim europskim demokracijama*, Državnost, sv. 1, 3, 1997., str. 412 - 426.

⁵⁰ Vidi, primjerice, Paul Heywood (ed.), *Political Corruption*, Blackwell, London, 1997.; F. F. Ridley, Alan Doig (eds.), *Sleaze. Politicians, private interests and Public Reaction*, Oxford University Press., Oxford, 1995.; Duc V Trang (ed.), *Corruption and Democracy*, Institute for Constitutional and Legislative Policy, Budimpešta, 1994. The Time Magazine, Europe, *Fudge at High Noon* te *Favors for Favoritism*. Antonio Samaranch The IOC president brushes off calls to step down, vidi sv. 153, br. 3, 25. siječnja 1999., str. 48 - 52.

⁵¹ Najozbiljnije prilikom akcije za sprječavanje Clintonove inicijative da se rat u Bosni i Hercegovini zaustavi vojnom intervencijom NATO-a još 1992 godine. Vidi David Leigh, Ed Vulliamy, *Prljavština: korupcija u Parlamentu*, Naklada Zadro, Zagreb, 1997.; Peter Hennessy, *The Hidden Wiring*, Indigo, London, 1996.

⁵² Mathew Parris, *Great parliamentary Scandals*, Robson Books, London, 1997.

zom internih naputaka, na kojima je posebno strogo inzistirala gđa Thatcher. Važne novine unijelo je objavljivanje Izvješća Odbora za standarde u javnomu životu (*Lord Nolan Committee*) 1995. godine.⁵³ Te je godine prihvaćen i Kodeks ponašanja za građanske službenike, a uslijedio je i niz posebnih postupovnika za pojedine grane državne i lokalne uprave, kao i za nadzorne odbore drugih institucija koje obavljaju javne ovlasti.⁵⁴ Konačno, 1996. godine objavljeno je Izvješće o zloporabama pri prodaji ratne opreme Iraku (*Scott Report*) koje je otvorilo pitanje ministarske odgovornosti za etičko ponašanje i suvremenoga ustavnoga značenja te temeljne konvencije britanskoga Ustava.⁵⁵

Demokratske zemlje počele su tek u posljednjem kvartalu 20. stoljeća donositi propise o etici vlasti, pri čemu te napore potiču putem međunarodnih organizacija kao što su Vijeće Europe i Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD). Sudjeluju i skandinavske i druge europske zemlje za koje je dugo vladalo uvjerenje kako uopće nemaju ozbiljnih problema s korupcijom. Primjerice, Finska je Ustavnim amandmanom od 1. travnja 1995. godine uvela obvezu izvješćivanja o situacijama sukoba interesa za ministre, a Nizozemska je takvu obvezu uvela izmjenama Zakona o vladinim službenicima iz 1991. godine.⁵⁶

ZAKLJUČAK: NEKA (I) PARLAMENTARNE INSTITUCIJE RADE SVOJ POSAO

Teško je utvrditi tko je od političara u Hrvatskoj prvi lansirao danas univerzalnu i grotesknu parolu “neka institucije rade svoj posao”.⁵⁷ Problem

⁵³ Michael Harte, *Negotiating Nolan. A Guide to Business Ethics in the Public Sector*, Greenman, London, 1997.

⁵⁴ U modernomu trendu prenošenja javnih ovlasti na nedržavne institucije takvi QAN-GOS-i (quasi non-governmental organizations) ili *next step agencies* postali su veoma brojni tako da je i njihovo postupanje valjalo urediti propisima.

⁵⁵ Detaljno Adam Tomkins, *The Constitution After Scott. Government Unwrapped*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

⁵⁶ Vidi *The first report of the PUMA Group of the OECD - Ethics in Public Service. Current Issues and Practices*, objavljeno na internetu pod OECD - PUMA u veljači 1999.

⁵⁷ Ako ovu, danas već zaista prečestom uporabom i zloporabom istrošenu frazu utipkamo u internetsku tražilicu Google, dobivamo 87.900 rezultata, s potpisima najistaknutijih hrvatskih državnih i lokalnih dužnosnika. Tisuće su i onih koji tvrde kako “in-

vidimo u tome što se pod "institucijama" unisono smatraju samo institucije državne represije: policija, državno odvjetništvo i kazneno pravosuđe. Državne institucije su, međutim, na prvome mjestu parlament, zatim središte izvršne vlasti, što je u nas Vlada, a onda državni poglavar, ustavno sudstvo i lokalna samouprava. Institucije kaznenoga progona počinitelja kaznenih djela ne mogu uspješno obavljati svoj posao ako to nije slučaj s ovim najvažnijim državnim institucijama koje određuju okvire i uvjete njihova rada, nadziru ih i osiguravaju im potporu.

Kako se nositi sa zaoštrenim problemom odgovornosti u uvjetima suvremene administrativne države, koju parlament ne može nadzirati klasičnim sredstvima? Preporuke možemo ugrubo podijeliti na one pretežito moralističke naravi, koje zahtijevaju promjene stavova zastupnika, te one poglavito institucionalne naravi, koje pozornost usredotočuju na sustav provjera i ravnoteža.

Prva skupina ima veliku tradiciju, ali usprkos neuspjesima ustraje sve do danas. Polovicom prošlog stoljeća analitičari sve više pozornosti posvećuju izvanpravnim faktorima političkog sistema, a manje se pouzdaju u institucionalne promjene. Institucije se čak podcjenjuju, uz upozorenje da odgovornost vlade ne treba svoditi na formalnopravna pitanja i odnose. A. H. Birch težište stavlja na tri elementa: odgovornost pred javnim mnijenjem, vođenje razumne i konzistentne politike i polaganje računa pred zastupnicima i biračima.⁵⁸ P. Norton misli kako ključ za promjenu odnosa koje obilježava neodgovornost nije u institucionalnim promjenama, već u promjeni stavova i shvaćanja samih zastupnika, njihovu hrabrijem ponašanju i aktivnosti, za koje im ustavni okvir ostavlja dosta prostora te optimistički zaključuje kako noviji razvoj upućuje na znakove takvih promjena.⁵⁹

stitucije ne rade svoj posao" ili bar ne na zadovoljavajući način. Pri tome jedni i drugi imaju na umu policiju, državno odvjetništvo i sudove. Vidi <http://www.google.hr/#hl=hr&source=hp&q=NEKA+INSTITUCIJE+RADE+SVOJ+POSAO>, 12. travnja 2010.

⁵⁸ Vidi George W. Jones, *Responsibility and Government, An Inaugural Lecture*, LSBPS, London, 1977., str. II; A. H. Birch, *Representative and Responsible Government*, London, 1964., str. 184.

⁵⁹ Phillip Norton, *The Commons in Perspective*, Oxford, 1981., str. 243 - 253; Phillip Norton, *Constitution in Flux*, London, 1990., 255. Istini za volju i sami smo početkom 90-ih davali takve preporuke hrvatskim parlamentarcima. Branko Smerdel, *Nekoliko poredbenih počela za raspravu o hrvatskom parlamentarizmu*, Politička misao, 4, 1994. te *Croatian Parliament in a Comparative Perspective*, Croatian Critical Law Review, 1, 1996., 1-2; str. 137 - 154.

Naravno, promjena stavova i shvaćanja vrlo je kompleksno pitanje, premda je nesumnjivo došlo do bitnih promjena u razumijevanju političke etike i u zrelim parlamentarnim sustavima.⁶⁰ Držimo da su važna i normativna rješenja i da tu postoji dosta prostora za ono što treba učiniti na planu njihove razrade, a ne mijenjanjem ustava. Primjerice, u Britaniji su važnu ulogu odigrali interni propisi koji obvezuju članove vlade. Tako članak 1. (iii) ministarskog kodeksa koji je nakon trijumfalnog preuzimanja funkcije 1997. godine izdao prvi ministar Tony Blair glasi: "Od iznimne je važnosti da ministri daju točne i istinite informacije parlamentarcima te da svaku moguću grešku isprave čim se za to ukaže prilika." Parlamentarna istraga početkom 2010. godine o načinu informiranja Parlamenta i javnosti o odluci o ulasku u rat protiv Iraka 2003. godine, kada je prvi ministar dokazano pogrešno informirao javnost o izravnoj opasnosti od iračkog oružja masovnog uništavanja, kojoj predsjedava John Chilcot, pokazuje ograničenost isključivo normativnih rješenja u pogledu prevencije samovoljnih i pogrešnih odluka.⁶¹ Istodobno, ona upućuje i na spor ali dostižan parlamentarni mehanizam ostvarivanja odgovornosti, o kojem će budući britanski ministri morati voditi računa. To potvrđuje opravdanost stajališta koja se zalažu za osiguravanje "provjera i ravnoteža" putem diobe ovlasti unutar same egzekutive te unutar cijelog sustava državne administracije.⁶²

Norton je intenzivno istraživao slučajeve unutarstranačkih neslaganja u Donjem domu Parlamenta te je 1975. godine objavio opsežan rad u dva dijela pod naslovom *Dissension in the House of Commons 1974-1979* koji pokazuje kako su takva neslaganja bila relativno česta. U svoju pak obranu možemo reći kako su 90-ih godina slučajevi stranačkih neslaganja unutar dominantne stranke u Hrvatskom saboru bili relativno česti, što je kulminiralo velikim raskolom HDZ-a 1994. godine. Danas je uspostavljena takva stranačka stega da su izgledi za to potpuno eliminirani, tako da je 2009. godine, u dvjema prilikama, novi raskol izbjegnuto strogim mjerama stranačke stege.

⁶⁰ Vrlo ilustrativno, Leigh i Vulliamy, *Prljavština. Korupcija u britanskom parlamentu*, Naklada Zadro, Zagreb, 1997. Naš osvrt u časopisu Vladavina prava, 1, 1997., 3, str. 211 - 214.

⁶¹ Vidi *Iraq Inquiry*, www.iraninquiry.org.uk/about.aspx, 22. travnja 2010.; *Iraq: Investigation into Lies of Tony Blair*. Prema magazinu "Le Figaro" time su potpuno uništene ambicije g. Blaira da postane predsjednikom Europske unije, vidi larouchepac.com/print_12522, 14. travnja 2010.

⁶² Posebno važnim držimo radove u kojima autori kritički razmatraju svoje teorije u svjetlu zbiljskih promjena koje su se dogodile tijekom trideset i više godina i ocjenjuju sudbinu svojih očekivanja i preporuka. Važan primjer je knjiga Malcolma J. C. Vile *Constitutionalism and the Separation of Powers*, second edition, Liberty Fund, Indianapolis, 1998., str. 405 - 415. Prvo izdanje ove knjige objavljeno je 1967. godine. Drugi primjer je knjiga

Odgovorna ali istodobno djelotvorna vlada, a ne “čisti ustavni model” (parlamentarnog) ustrojstva vlasti, predstavlja univerzalni zahtjev i zaoštreni problem suvremenih europskih ustavnih i političkih sistema. Nije u pitanju snažna i netolerantna osobnost pojedinog političkog vođe, premda ona utječe na funkcioniranje institucija.⁶³ Bit je u primjeni diobe ovlasti koja bi nas trebala čuvati od dominacije bilo kojeg od glavnih čimbenika u smislu da nitko ne može ostvariti neograničenu moć. Realističan znanstveni pristup koji poštuje komparativnu perspektivu, uzima danas kao aksiomatsku spoznaju da će, kako konstatira britanski autor A. Tomkins⁶⁴, ministri i vlada učiniti sve osim onog za što su uvjereni da ne mogu izbjeći odgovornost te da parlamentarci kao čuvari ustavnosti moraju polaziti od toga u obavljanju svakodnevnog nadzora nad vladom. To je naravno mnogo kompliciranije jer izvršna vlast ostvaruje dominaciju stranačkim mehanizmima osiguravanja stege.

U odnosima parlamenta i izvršne vlasti leže bitni problemi takozvane “političke volje” u osiguravanju jednake pravde za sve, odnosno jednakosti građana i svih ostalih pred hrvatskim zakonima. U središtu formiranja takve političke volje nalazi se problem demokratskog nadzora nad nositeljima (izvršne, to jest zbiljske) vlasti, odnosno njezine političke odgovornosti. To izražava klasična teorija ministarske odgovornosti. U demokratskim državama ona je znatno erodirala i ugrožena je, ali nije napuštena, već se nastoji obnoviti i prilagoditi novim okolnostima.

U protivnom, jedino i najvažnije sredstvo kakvog-takvog održavanja sustava odgovornosti izvršne vlasti ostaje samo periodična smjena stranaka na vlasti, koja tek omogućuje onim što se uobičajeno u nas naziva “institucijama pravne države”, dok se misli na institucije kaznenog progona, da zaista rade svoj posao.⁶⁵ Sustav odgovornosti vlasti u parlamentarnom sustavu ne može se

Vincenta Ostroma *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*, prvo izdanje 1971., drugo revidirano izdanje 1987. godine (naš prijevod: *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb, 1989.), treće izdanje s Barbarom Allen, Lexington Books, 2008. godine.

⁶³ Robert Podolnjak, *Izravno birani šef države čuva nas od sanaderizma*, Globus, 19. siječnja 2010.; Dario Nikić Čakar, *Kraj ili nastavak sanaderovskog prezidencijalizma?*, Političke analize, 1, 1, str. 18 - 21.

⁶⁴ *The Constitution After Scott*, op. cit., str. 271.

⁶⁵ Branko Smerdel, *Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine*, u: J. Kregar, S. Ravnić (ur.), *Hrvatska: kako dalje?*, Pravni fakultet u Zagrebu i Centar Miko Tripalo, Zagreb, 2004., str. 85 - 94.; isti, *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 50, 2000., 1, str. 5 - 24.

oslanjati isključivo na institucije kaznenog progona, koje mogu biti blokirane u određenim konstelacijama unutarstranačkih, koalicijskih i parlamentarnih odnosa, niti se u takvim uvjetima može govoriti o odgovornoj (parlamentarnoj) vladi. Zaključujem konstatacijom kako modelski pristup i raspravu o čistim sustavima valja, po uzoru na europske države, zamijeniti komparativnom raščlambom sredstava kojima se različiti parlamentarni sustavi, više ili manje uspješno, nastoje suprotstaviti suvremenoj poplavi neodgovornosti vlasti i marginalizaciji parlamenata. Uključivanje u Europu zahtijeva duboko razumijevanje zajedničke naravi problema neodgovornosti vlasti i ispravan odgovor na pitanje koje institucije i na koji način trebaju raditi svoj posao.

Summary

Branko Smerdel *

THE RESPONSIBILITY OF THE GOVERNMENT IN THE EUROPEAN CONTEXT: How European (parliamentary) institutions work

“By nature people submit to authority, but only a few are capable of cherishing moral principles” (Han Fei Tzu, 281-234 b.c.)

The political responsibility of the executive, when dealing with the issue of ministerial responsibility before parliament, is not only a hot, topical issue for the Croatian parliamentary system, but it is also a key issue for parliamentary institutions in all the European parliamentary systems. For a country to become integrated in Europe, it must have a good knowledge of the nature of such issues, and also the means that modern European countries use to cope with them. At the beginning of this millennium, we have been able to observe both in Croatia and in Europe the complete domination of parties in parliamentary life, and significant changes in the understanding of ministerial responsibility. It has now become clear that that in exercising any form of responsibility constitutional provisions alone are not sufficient, an important role in that respect is also played by the media and public opinion in general.

* Branko Smerdel, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Contrary to views that the objective political responsibility for any error committed is a matter of ministerial responsibility, as the final line of defense from the omnipotence of the party apparatus controlling the executive, the focus now is on attempts to restrict political corruption at the highest levels of the executive. Demands for the reinforcement of public morality in politics have produced poor results, and so in recent decades the attention has been redirected from demands for major changes to small but systematic institutional shifts in relations between the executive - parliament - judicial powers, with special importance being given to public opinion. The normative framework is being created through a system of ethical codes and regulations and through political will, which, in the final analysis, depends on periodic changes in the ruling parties. That would then become the real normative framework and the result of repetition ad infinitum that "it's up to the institutions to do their job". Because of this, instead of having constant discussions on the models of government structure, we must turn to specific issues on how the parliamentary system actually works.

Key words: political responsibility, organization of government, parliament, government, European Union

Zusammenfassung

Branko Smerdel **

DIE VERANTWORTUNG DER REGIERUNG IM EUROPÄISCHEN KONTEXT:

Wie europäische (parlamentarische) Institutionen "ihre Arbeit machen"

"Die Menschen unterwerfen sich von Natur aus der Autorität, aber nur wenige sind in der Lage, moralische Prinzipien wertzuschätzen."
(Han Fei Tzu, 281-234 v. Chr.)

Die politische Verantwortung der vollziehenden Gewalt, die sich in der ministeriellen Verantwortung vor dem Parlament konzentriert, ist nicht nur ein brisantes und aktuelles Problem des Funktionierens des kroatischen parlamentarischen Systems, sondern eine

** Dr. Branko Smerdel, Professor an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Schlüsselfrage der Tätigkeit der parlamentarischen Institutionen in allen europäischen parlamentarischen Systemen. Sich in Europa zu integrieren, erfordert eine gute Kenntnis der Natur dieser Fragen wie auch der Mittel, mit denen die modernen europäischen Demokratien sie in den Griff zu bekommen versuchen. Am Anfang des Jahrtausends kann man in Kroatien und in ganz Europa eine vollkommene Dominanz der Parteien im parlamentarischen Leben sowie wesentliche Veränderungen im Verständnis der ministeriellen Verantwortung feststellen, wobei klar ist, dass für die Verwirklichung jeglicher Form von Verantwortung neben klaren Verfassungsbestimmungen der Einfluss der Medien und der öffentlichen Meinung überhaupt äußerst wichtig sind.

Im Gegensatz zu den Ausführungen über die objektive politische Verantwortung für jeden Fehler im Zuständigkeitsbereich eines Ministers liegt der Schwerpunkt nun auf den Bemühungen, die politische Korruption auf den höchsten Ebenen der vollziehenden Gewalt zu bekämpfen, und ist als letzte Front gegen die allmächtigen Parteienapparate zu verstehen, die die Exekutive kontrollieren. Die Forderungen nach einer stärkeren Moral in der Politik ziehen schwache Resultate nach sich, sodass sich die Aufmerksamkeit in den letzten Jahrzehnten von hehren Modellansprüchen auf scheinbar geringfügige, jedoch systematische institutionelle Fortschritte in den Beziehungen zwischen Exekutive, Parlament und Gerichtsbarkeit begleitet von einem unüberschätzbaren Einfluss der Öffentlichkeit verlegt hat. Der normative Rahmen geht aus einem System ethischer Kodizes und Verordnungen hervor, der politische Wille letzten Endes erst aus dem periodischen Wechsel der Parteien an der Macht. Das sollte ein günstiges Umfeld und Ergebnis der unzählige Male wiederholten Forderung sein, "die Institutionen sollen ihre Arbeit machen". Deshalb wäre es ratsam, die ständige Debatte über die Modelle der Regierungsgewalt durch die Befassung mit konkreten Fragen des Alltags eines parlamentarischen Systems abzulösen.

Schlüsselwörter: politische Verantwortung, Organisation der Regierung, Parlament, Regierung, Europäische Union

